



Kanton
Obwalden

Erläuterungen des Finanzdepartements zu einem Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz

vom 3. Dezember 2019

I. Ausgangslage

1. Neues Finanzausgleichsgesetz

Am 24. März 2017 hat der Kantonsrat das neue Finanzausgleichsgesetz (FiAG; GDB 630.1) verabschiedet. Das Finanzausgleichsgesetz wurde aufgrund des Postulats vom 2. Dezember 2014 zur „Wirkung des innerkantonalen Finanzausgleichs“ in einer Arbeitsgruppe von Kanton und Einwohnergemeinden gemeinsam erarbeitet. Wichtige Neuerungen des Finanzausgleichsgesetzes waren:

- a. Trennung zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich;
- b. Vertikale Finanzierung des Ressourcenausgleichs;
- c. Dotierung;
- d. Berechnungsmethode (u.a. Wegfall Berücksichtigung Steuerfuss im Finanzausgleich, Lastenausgleich Bildung);
- e. Neuer Strukturausgleich Wohnbevölkerung.

Mit dem Ressourcenausgleich sollte erreicht werden, dass sich die Obwaldner Einwohnergemeinden in ihren Ressourcenstärken annähern können. Die Finanzierung läuft ab 2022 (nach der Übergangsfrist) vollumfänglich über die Einwohnergemeinden, womit eine effiziente Annäherung der Steuerbelastung zwischen den Einwohnergemeinden erreicht wird. Die Mindestausstattung für die ressourcenschwachen Einwohnergemeinden beträgt in der Regel 85 Prozent.

Am bereits früher eingeführten Lastenausgleich Bildung wurde festgehalten. Dieser wird durch den Kanton alimentiert. Seit dem neuen Finanzausgleichsgesetz werden nur noch die effektiven Schülerzahlen berücksichtigt.

Ebenfalls wurde der Strukturausgleich Wohnbevölkerung eingeführt. Auch dieser wird vollumfänglich durch den Kanton finanziert.

Die Totalrevision mit dem erarbeiteten Konsens wurde sowohl von den Einwohnergemeinden als auch den politischen Parteien mitgetragen.

2. Wirkungsbericht

Um die Auswirkungen des FiAG zu analysieren, wurde in Art. 18 festgehalten, dass der Regierungsrat die Entwicklung des FiAG beobachtet, analysiert und dem Kantonsrat sowie den Gemeinden in der Regel alle vier Jahre Bericht und Antrag auf allfällige Massnahmen unterbreitet. Der erste ausführliche Wirkungsbericht ist gemäss der Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung für das Jahr 2022 vorgesehen.

II. Problematik

3. Art. 3 Abs. 3 FiAG

Wie nach den ersten zwei Anwendungsjahren des neuen FiAG konstatiert werden musste, haben sich zwei Problemkreise gezeigt, die bereits vor dem ersten Wirkungsbericht diskutiert und angepasst werden müssen. Beide Problemkreise betreffen Art. 3 Abs. 3 FiAG. Artikel 3 FiAG lautet wie folgt:

Art. 3 Grundsatz

¹ *Mit dem Ressourcenausgleich wird den Einwohnergemeinden eine Mindestausstattung an nicht zweckgebundenen Finanzmitteln garantiert. Damit sollen die Unterschiede in der Steuerkraft und in der Steuerbelastung vermindert werden.*

² *Der Ressourcenausgleich wird aufgrund des Ressourcenpotenzials der Einwohnergemeinden bemessen.*

³ *Kein Anrecht auf Ressourcenausgleich haben Einwohnergemeinden, deren Gesamtsteuerfuss unter dem Gesamtsteuerfuss einer Einwohnergemeinde liegt, die Leistungen zugunsten des Ressourcenausgleichs zu erbringen hat. Unter dem Gesamtsteuerfuss ist der Steuerfuss der Einwohnergemeinde zuzüglich dem Steuerfuss der römisch-katholischen Kirchgemeinde sowie dem Steuerfuss des Kantons zu verstehen.*

Art. 3 Abs. 3 FiAG war gleichlautend bereits Teil des „alten“ Finanzausgleichsgesetzes vom 26. September 1993.

Gemäss dem Protokoll der Kantonsratssitzung vom 26. Januar 2017 zum neuen Finanzausgleichsgesetz wurde in der Eintretensdebatte mehrfach eingebracht, dass die Revision des Finanzausgleichsgesetzes nicht dazu führen soll, dass eine Gebergemeinde als Folge ihrer Zahlungen die Steuern erhöhen muss.

4. Blockade Finanzausgleich

Angewandt wurde das Finanzausgleichsgesetz erstmals für das Jahr 2017. Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 23. Januar 2018 (Nr. 293) die Beiträge 2017 an die Einwohnergemeinden basierend auf dem neuen Finanzausgleichsgesetz bestimmt. Bezüglich des Ressourcenausgleichs wurden folgende Beiträge errechnet:

<i>Beträge in Mio. Fr.</i>	Kanton	Sarnen	Kerns	Sachseln	Alpnach	Giswil	Lungern	Engelberg	Total
Geber	2,929	1,806		-			0,034	1,088	5,857
Nehmer			2,818	-	0,796	2,243			5,857

Tabelle 1: Ressourcenausgleich 2017

Den höchsten Gesamtsteuerfuss hatte 2017 die Einwohnergemeinde Lungern mit 9,00 Einheiten, den zweithöchsten die Einwohnergemeinde Giswil mit 8,75 Einheiten.

Im Jahr 2017 konnte die Einwohnergemeinde Lungern ein bisher einmaliges, unvorhergesehenes Steuerwachstum von über 30 Prozent verzeichnen. Damit lag der Ressourcenindex der Einwohnergemeinde Lungern über der gesetzlichen Mindestausstattung und die Einwohnergemeinde Lungern wurde zur Gebergemeinde. Nach Art. 3 Abs. 3 FiAG hätte die Einwohnergemeinde Lungern mit dem höchsten Steuerfuss den Ressourcenausgleich blockiert. Der im Gesetz vorgesehene Ressourcenausgleich zwischen den Einwohnergemeinden – ein zentrales Element des kantonalen Finanzausgleichs – wäre komplett ausser Kraft gesetzt worden.

Eine derartige aussergewöhnliche Situation war seit der Einführung des kantonalen Finanzausgleichs noch nie vorgekommen. Es war nie die Absicht des Gesetzgebers, dass der Ressourcenausgleich durch eine Einwohnergemeinde vollständig blockiert werden könnte. Vielmehr handelt es sich um eine planwidrige Unvollständigkeit des Gesetzes, um eine sogenannte Gesetzeslücke. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung darf die rechtsanwendende Behörde derartige Lücken füllen, wenn eine Regelung im Hinblick auf eindeutige und wichtige Zielsetzungen des Gesetzes unvollständig ist (BGE 102 Ib 224).

Dementsprechend wurde bei der Berechnung sowie der Auszahlung des Ressourcenausgleichs 2017 Art. 3 Abs. 3 FiAG nicht angewandt. Die Berechnung des Finanzausgleichs erfolgt jeweils im Januar des Folgejahres, für den Finanzausgleich 2017 also im Januar 2018. Dadurch hat eine Einwohnergemeinde erst im Nachhinein die Möglichkeit auf diese finanziellen Auswirkungen zu reagieren. Die Einwohnergemeinde Lungern hätte somit ihre Steuern frühestens für das Jahr 2019 senken können bzw. die Nehmergemeinden Kerns, Giswil und Alpnach hätten ihre Steuerfüsse ebenfalls frühestens für das Jahr 2019 erhöhen können.

Das Finanzdepartement hatte im Jahr 2018 zeitnah Kontakt mit den Einwohnergemeinden aufgenommen. Die Problematik wurde den Finanzchefs der Einwohnergemeinden anlässlich der Sitzung vom 27. September 2018 erstmals zur Kenntnis gebracht. Die Ansicht, dass der Finanzausgleich für das Jahr 2017 korrekt ausbezahlt wurde, wurde von allen Gemeindefinanzchefs geteilt.

5. Weitere Themenbereiche

Neben der vorbeschriebenen Blockade des Ressourcenausgleichs im Jahr 2017 durch die Einwohnergemeinde Lungern sind weitere Probleme bei der Anwendung des FiAG erkennbar.

5.1 Miteinbezug Steuerfuss Kirchgemeinde

Gemäss Art. 3 Abs. 3 des FiAG ergibt sich der massgebende Gesamtsteuerfuss einer Einwohnergemeinde aus dem Steuerfuss der Einwohnergemeinde zuzüglich des Steuerfusses der römisch-katholischen Kirchgemeinde sowie des Steuerfusses des Kantons. Der Steuerfuss des Kantons ist für alle Gemeinden gleich und hat somit keine eigentliche Auswirkung.

Gemeinde	Staatssteuer	Gemeindesteuern	kath. Kirchenste	Total katholisch
Sarnen	2.95 + 0.10 ²	4.06 + 0.00 ³	0.54	7.65
Kerns	2.95 + 0.10 ²	4.7	0.67	8.42
Sachsln	2.95 + 0.10 ²	4.45 + 0.25 ³	0.68	8.43
Alpnach	2.95 + 0.10 ²	4.85	0.68	8.58
Giswil	2.95 + 0.10 ²	5.00	0.7	8.75
Lungern	2.95 + 0.10 ²	5.25	0.7	9.00
Engelberg	2.95 + 0.10 ²	4.85 ¹	¹	7.90

¹ in Engelberg sind die kath. u. ref. Kirchensteuern im Gemeindesteuerfuss enthalten.

² Zwecksteuer Hochwasserschutz Kanton, details siehe Steuerfüsse Steuerperiode 2015

³ Zwecksteuer Gemeinde: Sarnen Hochwasserschutz, Sachsln Schulhaus

Tabelle 2: Steuerfüsse der Gemeinden

Der Einbezug des Steuerfusses der katholischen Kirchgemeinde ergibt sich aus dem Umstand, dass in Engelberg keine katholische Kirchgemeinde existiert, deren Aufgaben vom Kloster wahrgenommen und von der Einwohnergemeinde anhand einer Leistungsvereinbarung abgegolten werden. Eine separate Kultussteuer wird nicht erhoben. Der Steuerfuss der Einwohnergemeinde Engelberg ist entsprechend nicht gleich zusetzen mit den Steuerfüssen der übrigen Einwohnergemeinden.

Aufgrund der Mitberücksichtigung des Steuerfusses der katholischen Kirchgemeinde ist beispielsweise im Jahre 2019 der massgebende Gesamtsteuerfuss der Einwohnergemeinde Kerns um 0,01 Einheiten tiefer als jener der Einwohnergemeinde Sachseln (der Steuerfuss der katholischen Kirchgemeinde Kerns beträgt 0,67 Einheiten gegenüber 0,68 Einheiten bei der katholischen Kirchgemeinde Sachseln).

Dass die Einwohnergemeinde Sachseln zu einer Gebergemeinde wird, ist nicht unrealistisch und war in der Vergangenheit auch schon vereinzelt der Fall. Tritt dieses Szenario ein, verliert die Einwohnergemeinde Kerns – unter der Voraussetzung gleichbleibender Gesamtsteuerfüsse dieser beiden Gemeinden – ihren Anteil am Ressourcenausgleich. Anders als beim Fall Lungern 2017 wird in dieser Konstellation der Ressourcenausgleich aber nicht ausser Kraft gesetzt. Ein Ressourcenausgleich zwischen den Einwohnergemeinden findet nach wie vor statt.

5.2 Steuerrabatt

Mit der Teilrevision des Steuergesetzes (StG; GDB 641.4) vom 28. Juni 2019, welche auf den 1. Januar 2020 in Kraft tritt, können die Einwohnergemeinden gemäss Art. 2 Abs. 4a StG bei guter Finanzlage mit der Verabschiedung des Budgets für das betreffende Budgetjahr einen Rabatt des Gemeindesteuerfusses gewähren. Für das Jahr 2020 haben einzelne Einwohnergemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Es versteht sich von selbst, dass im Gesamtsteuerfuss gemäss Art. 3 Abs. 3 FiAG ein allfälliger Steuerrabatt eingerechnet wird. Mit der vorgeschlagenen Streichung von Art. 3 Abs. 3 FiAG erübrigen sich diesbezügliche Fragen aber ohnehin.

5.3 Nachträgliche Berechnung bzw. dynamische Entwicklung der Einwohnergemeinden

Mit der Totalrevision 2017 wurde der Berechnungsmechanismus umgestellt. Ursprünglich wurde der Finanzausgleich auf der Basis der Steuereinnahmen der vergangenen zwei Jahre berechnet. Seit der Totalrevision 2017 wird nur noch auf die Steuereinnahmen des aktuellen Jahres abgestellt. Welche Einwohnergemeinde Beiträge zu leisten hat, steht somit erst im Januar des Folgejahres fest. Die Steuererträge aller Einwohnergemeinden verzeichneten in den letzten Jahren stärkere Ausschläge.

Gemeinde	Zuwachs Steuerertrag zu Vorjahr						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sarnen	4.6%	35.7%	-24.1%	119.6%	-43.6%	-2.7%	14.7%
Kerns	-0.5%	6.4%	4.3%	4.8%	29.9%	-21.3%	-4.5%
Sachseln	2.0%	5.3%	4.1%	16.9%	-18.0%	8.2%	9.8%
Alpnach	-1.3%	-2.6%	13.2%	0.5%	1.6%	-1.5%	2.3%
Giswil	21.3%	-14.8%	11.6%	-9.4%	-3.0%	8.6%	5.0%
Lungern	21.9%	-3.6%	-8.9%	11.9%	-4.0%	34.5%	-6.2%
Engelberg	-8.4%	3.7%	4.9%	13.0%	-9.9%	2.4%	-1.0%

Tabelle 3: Entwicklung Staatssteuer nach Einwohnergemeinden

Diese starken Ausschläge sind unter anderem darin begründet, dass aufgrund der unterschiedlichen Grössen der Einwohnergemeinden jeweils einige wenige Steuerpflichtige zu den Schwankungen führen können. Diese Dynamik kann in einzelnen Einwohnergemeinden zu unvorhersehbaren Situationen führen.

Diese starken Ausschläge und die Berechnung „ex post“ verunmöglichen es einer potenziellen Nehmergemeinde vorzeitig zu reagieren und infolge eines eventuellen Wegfalls des Ressourcenausgleichs ihren Steuerfuss anzupassen. Dies ist indessen in der Natur eines jeden Finanzausgleichs begründet.

6. Lösungsvorschlag

Um Rechtssicherheit zu schaffen und um inskünftig zu verhindern, dass eine Einwohnergemeinde, welche aufgrund ihres geringeren Ressourcenpotenzials grundsätzlich Anspruch auf Ressourcenausgleich hätte, bereits wegen einer ganz geringen Differenz zum Gesamtsteuerfuss einer Gebergemeinde, keinen Ausgleich erhält, schlägt der Regierungsrat vor, Art. 3 Abs. 3 FiAG zu streichen.

Aufgrund der bestehenden Dynamik des Ressourcenpotenzials in den Einwohnergemeinden ist eine Alternative zur Streichung von Art. 3 Abs. 3 FiAG nur schwer vorstellbar. Wohl wird damit der Grundsatz aufgegeben, wonach keine Nehmergemeinde einen tieferen Steuerfuss aufweisen darf als eine Gebergemeinde. Die Streichung von Art. 3 Abs. 3 FiAG wird indessen dadurch gemildert, als der gewichtete, durchschnittliche Steuerfuss aller Einwohnergemeinden bereits bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials berücksichtigt wird (Art. 4 Abs. 3 FiAG). Das Ressourcenpotenzial hängt somit nicht von den konkreten Steuererträgen ab. Insofern werden die unterschiedlichen Steuerfüsse der Einwohnergemeinden beim Ressourcenausgleich auch bei einer Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 FiAG bis zu einem gewissen Grad berücksichtigt. Von Bedeutung ist ferner, dass der Ressourcenausgleich zweckfrei ausgestaltet ist. Folglich kann und darf der Erhalt von Ausgleichszahlungen bei einer Nehmergemeinde auch zu Steuersenkungen führen.

Wie dargelegt, wurde der Lösungsvorschlag vom Finanzdepartement zusammen mit den Finanzchefs der Einwohnergemeinden besprochen. Der Vorschlag zur Streichung von Art. 3 Abs. 3 FiAG stiess dabei auf Zustimmung.

III. Gesetzesvorlage

Das Finanzausgleichsgesetz vom 24. März 2017 (GDB 630.1) ist wie folgt anzupassen:

7. Art. 3 Grundsatz

Abs. 3 ist ersatzlos zu streichen.

8. Inkrafttreten / Art. 17 Übergangsbestimmungen

Der Nachtrag wird voraussichtlich im Mai und Juni 2020 im Kantonsrat behandelt. Es ist vorgesehen, diese Änderung auf den 1. August 2020 in Kraft zu setzen.

Die Finanzausgleichsbeiträge und somit auch der Ressourcenausgleich werden wie bisher jeweils im Januar des Folgejahres berechnet und vom Regierungsrat festgelegt (Art. 14 FiAG). Der Ressourcenausgleich für das Jahr 2020 wird gemäss Art. 15 FiAG im Januar 2021 berechnet, und ausbezahlt, dies unter Berücksichtigung des gestrichenen Art. 3 Abs. 3 FiAG. Der Klarheit halber wird dies in den Übergangsbestimmungen (Art. 17 Abs. 4 FiAG) festgehalten. Die Einwohnergemeinden und der Kanton grenzen die entsprechenden Beträge in ihren Jahresrechnungen transitorisch ab.